《系统重要性银行附加监管规定（试行）（征求意见稿）》

起草说明

根据《关于完善系统重要性金融机构监管的指导意见》（银发〔2018〕301号，以下简称《指导意见》），人民银行会拟会同银保监会出台与《系统重要性银行评估办法》（以下简称《评估办法》）相配套的有关规定。我们借鉴国际惯例，同时结合我国银行业实际，起草了《系统重要性银行附加监管规定（试行）（征求意见稿）》（以下简称《附加监管规定》），明确系统重要性银行的附加监管要求。现将有关情况说明如下：

一、制定《附加监管规定》的必要性

**（一）落实“三定”方案和《指导意见》要求。**

2019年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《中国人民银行职能配置、内设机构和人员编制规定》，明确人民银行牵头系统重要性金融机构基本规则拟订、监测分析、并表监管，建立系统重要性金融机构识别、监管和处置机制。人民银行与银保监会、证监会联合发布的《指导意见》已经对我国系统重要性金融机构的评估识别、附加监管和恢复与处置作出了总体的制度性安排，需要通过制定配套实施细则，推动相关工作的落实。

**（二）建立系统重要性银行附加监管的一般性框架。**

系统重要性银行评估与监管主要包括发布评估办法、出台附加监管规定、确定系统重要性银行名单及差异化监管方案等工作。《附加监管规定》是系统重要性银行监管的一般性框架，既考虑了系统重要性银行监管的国际惯例，也结合了我国银行业的特点和实际监管需要，为确定不同组别和类型系统重要性银行的具体监管方案奠定基础。2020年12月，《评估办法》已由人民银行、银保监会联合发布。为平稳启动系统重要性银行名单评估与后续监管工作，需要尽快出台《附加监管规定》。

二、《附加监管规定》主要内容

《附加监管规定》分为总则、附加监管要求、恢复与处置计划、审慎监管、附则等五章，共二十二条。主要内容如下：

**（一）明确立法目的和工作机制。**明确系统重要性银行附加监管要求，加强宏观审慎管理。人民银行负责系统重要性银行基本规则制定、监测分析、并表监管，会同银保监会提出附加监管要求，牵头银保监会等单位组建危机管理小组，组织审查系统重要性银行恢复与处置计划，开展可处置性评估。附加监管不取代银保监会的日常监管职责。

**（二）明确附加监管要求**。借鉴国际经验，建立附加资本、附加杠杆率、流动性、大额风险暴露等附加监管指标体系。为鼓励银行降低系统性风险，避免引发道德风险，系统重要性银行第一组到第五组的银行分别适用0.25%、0.5%、0.75%、1%和1.5%的附加资本要求。系统重要性银行需在进入名单或者得分变化导致组别上升后，经过一个完整自然年度后的1月1日满足要求。除第五组外，第一组到第四组组间的附加资本要求仅差0.25%，组内暂不设置差异化的附加资本要求。人民银行、银保监会后续可以根据实际情况对附加资本要求进行调整，报国务院金融稳定发展委员会审议后实施。需要说明的是，本规定中系统重要性银行的附加资本要求与宏观审慎评估（MPA）中的附加资本要求不互相替代。

**（三）明确恢复与处置计划要求**。将恢复计划与处置计划（又称“生前遗嘱”）作为系统重要性银行附加监管的一项重要工具。恢复计划需详细说明银行如何从早期危机中恢复，确保能在满足事先设定的触发条件后启动和执行。处置计划需详细说明银行如何在无法持续经营时安全、快速、有效处置，保障关键业务和服务不中断，避免引发系统性风险。在制定计划时，系统重要性银行要全面梳理重要实体、关键业务和自救资源，增加总损失吸收能力的要求，保障机构拥有充足的自救资源。通过恢复与处置计划的制定和审查，系统重要性银行要全面梳理风险领域和薄弱环节，提高透明度、降低复杂性，提高自救能力，防范“大而不能倒”风险。

**（四）明确审慎监管要求**。明确系统重要性银行的信息报送、风险数据加总和公司治理要求，建立监管合作与信息共享机制。通过实施附加监管，加强对系统重要性银行的监测分析、并表监管和压力测试，评估信贷集中度、复杂性、业务扩张速度等关键指标，强化事前预警。人民银行可直接向系统重要性银行作出风险提示，与银行的董事、高级管理人员进行监管谈话，商银保监会对银行提出整改要求，并建议银保监会采取审慎监管措施。